

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.072.1

Тетяна ТАРАСЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ЗМІСТ ТА АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Уточнюється сутність політичної відповідальності та визначаються актуальні аспекти її дослідження в місцевому самоврядуванні. Звертається увага на необхідність урахування можливості політичної відповідальності як мати, так і не мати правову форму. Ця особливість розглядається як основа для класифікації форм і механізмів політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні. Узагальнюються наукові підходи, що дозволяє конкретизувати об'єкт політичної відповідальності у сфері суспільних відносин, пов'язаних із вирішенням питань місцевого значення, та її вплив на утвердження основних правил, норм діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Зазначається важливість подальшого розкриття функцій політичної відповідальності в забезпеченні демократичного, відповідального управління на місцевому рівні. Результати дослідження дозволяють визначити теоретичне підґрунтя для подальшого дослідження форм і механізмів цього виду відповідальності в місцевому самоврядуванні в Україні.

Ключові слова: політична відповідальність, публічне управління, місцеве самоврядування, відповідальне управління на місцевому рівні.

Tetiana Tarasenko. Political responsibility in local government: content and relevant aspects of research

The essence of the political responsibility is clarified and relevant aspects of the research in local government are highlighted. Attention is paid to the need for greater consideration of the possibility for political responsibility both to have and not to have a legal form. This feature is considered as a basis for the classification of forms and mechanisms of political responsibility in local government. Summary of scientific approaches allowed specification of a political responsibility object in social relations associated with addressing the local issues and the impact of political responsibility on establishing the basic rules and regulations of local government activity. The importance of the further disclosure of political responsibility functions in ensuring democratic, responsible governance at the local level is stated. Results of the research allow to determine the theoretical basis for further study of forms and mechanisms of this kind of responsibility in local government in Ukraine.

Key words: political responsibility, public administration, local government, responsible local governance.

Враховуючи важливість інституту політичної відповідальності в утвердженні цінностей демократичного управління, можливості його впливу на якість управлінської діяльності та розвиток відносин між інститутами громадянського суспільства та

© Тарасенко Т. М., 2017

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 1(32)

органами і посадовими особами місцевого самоврядування, наукові пошуки за цим напрямом набувають важливого теоретичного та практичного значення.

Проблематика політичної відповідальності набула поширення серед дослідників у галузі політології та права, основна увага яких зосереджена на дослідженні різних складників політичної відповідальності як необхідного чинника політичної діяльності та визначенні правового підґрунтя для її утвердження і реалізації. Серед вітчизняних науковців, які здійснювали дисертаційні дослідження за цією тематикою, були М. Самуйлик, В. Торяник, С. Балан, Х. Голинська та ін. Їх розробки дозволяють поглибити знання щодо змістовного наповнення, структури політичної відповідальності, засад побудови взаємної відповідальності державної влади та громадянина. Підходи до розгляду політичної відповідальності, її співвідношення з іншими видами відповідальності, передусім з конституційно-правовою, ролі в утвердженні демократії і проблем розвитку в Україні, відображені в публікаціях А. Антоненко, А. Аксьонової, Е. Мельникова, Н. Батанової, Г. Малкіної, Ю. Мельник та ін. Водночас залишається чимало питань, які потребують дослідження з урахуванням сучасних тенденцій розвитку держави й суспільства. Практика здійснення державно-управлінських реформ актуалізує потреби дослідження політичної відповідальності з урахуванням публічно-управлінського контексту проблематики. Особливого значення це питання набуває в умовах реформування місцевого самоврядування на засадах європейських принципів та стандартів місцевої демократії.

Метою статті є уточнення сутності політичної відповідальності та визначення актуальних напрямів дослідження цього інституту в місцевому самоврядуванні. Результати дослідження дозволять більш ґрунтовно визначити перспективи утвердження форм і механізмів реалізації політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні України.

Аналіз наукових підходів до розгляду змісту та місця політичної відповідальності в класифікації видів відповідальності дозволяє виокремити питання, які потребують подальшої конкретизації в контексті розвитку публічного управління в цілому та в системі місцевого самоврядування зокрема. Так, одним із найбільш складних питань, що потребують уточнення, є визначення співвідношення політичної відповідальності з конституційно-правовою та правовою (юридичною) формами відповідальності, оскільки без цього неможливо забезпечити формування та реалізацію механізмів політичної відповідальності в системі органів публічної влади. Дослідження підтверджує, що категорія політичної відповідальності не завжди чітко визначена в правовому полі. Крім того, продовжуються дискусії щодо її самостійності як виду відповідальності. Більш глибоке розуміння цього дає твердження, що з юридичної точки зору політична відповідальність скоріше є інститутом звичаєвого права, що регулює відносини здобуття, утримання й передачі влади [5]. У дискусії щодо наявності правової форми у політичній відповідальності, виокремлення її в самостійний вид або віднесення до різновиду конституційно-правової, правової (юридичної) відповідальності спираємося на висновок В. Торяника, що політична відповідальність може мати правову форму, а може і не мати. При цьому правовою формою політичної відповідальності є конституційно-правова відповідальність. На думку дослідника, конституційна відповідальність не може розглядатись як суто юридична відповідальність і за суттю вона є правовою формою політичної відповідальності, яка регулює відносини припинення повноважень політично відповідальної посадової особи чи органу державної влади та передачу влади, у тому числі без юридичних на те підстав, за суто політичними мотивами [5].

Дослідник виділяє конституційну політичну відповідальність як специфічний різновид політичної відповідальності, яку розглядає як організаційний і процедурний бік політичної відповідальності, сукупність процесуальних, а не матеріальних норм. Підкреслення того, що конституційна політична відповідальність регулює відносини припинення повноважень політично відповідальної посадової особи й передачі влади

як за наявності, так і без юридичних на те підстав [5], дозволяє розширити межі розгляду політичної відповідальності. Однак залишається невирішеним питання можливості виокремлення політичної відповідальності у самостійний вид відповідальності та виправданості виділення конституційно-політичної відповідальності в умовах того, що політична відповідальність може настати за наявності чи відсутності юридичних підстав.

До особливостей політичної відповідальності відносять специфічний характер санкцій, до яких можуть належати різні ненасильницькі заходи і методи, серед яких акції громадянської непокори, люстрація, різного роду обмеження політичних прав, так звана політична смерть [5]. Дослідники зазначають, що спільними рисами різних видів відповідальності, таких як історична, соціальна, правова, моральна, політична, є те, що за суб'єктами вони поділяються на індивідуальну і колективну, а в часовому вимірі виділяють проспективний (відповідальність за те, що необхідно зробити) і ретроспективний (відповідальність за зроблену дію) аспекти відповідальності. Водночас зауважується, що політична відповідальність є головним чином проспективною, що пояснюється виконанням нею ролі важливого стимулюючого інструменту впливу на політичну поведінку. Відповідно політична відповідальність розглядається як політичні наслідки порушення певних політичних угод, принципів і норм політичних відносин, а сфера політичної відповідальності охоплює всі дії (бездіяння), пов'язані з використанням влади, боротьбою за її завоювання та утримання [5]. На наш погляд, подальше дослідження політичної відповідальності, на основі виокремлення публічно-управлінського аспекту потребує зосередження уваги не лише на проспективному вимірі її розгляду, але й на розкритті нинішнього і ретроспективного виміру. Таке розширення часового виміру дозволить більш повно розкрити можливі механізми її реалізації, зокрема за умов невиконання або неналежного виконання владних повноважень суб'єктами політичної відповідальності. Наприклад, це стосується механізму люстрації або відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Значущим для подальшого поглиблення розуміння публічно-управлінського контексту політичної відповідальності є розкриття трьох таких її вимірів, як інформаційний, аргументований та вимір санкцій, на яких зосереджує увагу Х. Голинська. Так, інформаційний вимір стосується відкритості та прозорості діяльності влади та процесу прийняття рішень; аргументований полягає в поясненні причин і наслідків кожного рішення чи дії; вимір санкцій визначає механізми реалізації політичної відповідальності [2, с. 13]. Розкриття змісту цих вимірів у місцевому самоврядуванні дозволить більш повно визначити основи утвердження інституту політичної відповідальності в цій системі. Дослідження особливостей реалізації вказаних вимірів також дозволить розкрити функції політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні, їх роль у забезпеченні демократичного, відповідального управління на місцевому рівні. Так, до функцій, які, за висновком Л. Балущької, виконує політична відповідальність, належить організаційна, що полягає в задоволенні інтересів суспільства та охопленні відповідного кола суб'єктів політики і об'єктів, залучених до здійснення цих функцій [1, с. 172]. Розкриття змісту організаційної функції політичної відповідальності потребує більш повного визначення, що обумовлює потребу подальшого більш ґрунтовного дослідження цього питання з конкретизацією особливостей у системі місцевого самоврядування.

Наступне актуальне наукове завдання – це розгляд політичної відповідальності в умовах, коли вона не має правової форми. У цьому випадку включаються моральний, психологічний, соціально-політичний, громадський чинники. Розкриття змісту цих складників у здійсненні політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні передбачає необхідність врахування досліджень за різними галузями знань, як-от: право, політологія, соціологія, психологія та публічне управління. При цьому важливим є те, що поряд зі складністю та багатогранністю політичної відповідальності, обумовленої багатьма чинниками, що набирають сили за різних обставин, є ключові складники, які дозволяють виокремити її в самостійний інститут

Local Government

відповідальності. Таким визначальним складником є виділення об'єкта політичної відповідальності. Його визначення дозволить більш ґрунтовно підійти до уточнення питань суб'єктів політичної відповідальності та питання форм і методів її здійснення.

В українській практиці вже були спроби визначити на законодавчому рівні політичну відповідальність, що відобразилося в підготовці відповідного законопроекту. У цьому проєкті об'єкти політичної відповідальності розглядаються як «відносини у сфері реалізації прав і свобод громадян, визначених Конституцією України, що спрямовані на забезпечення повновладдя народу в Україні» [4]. Таке формулювання, на наш погляд, розкриває сутність політичної відповідальності та є основою для подальшого виокремлення цієї сфери суспільних відносин у важливу складову частину розвитку публічного управління. Відповідно в місцевому самоврядуванні об'єкт політичної відповідальності можна розглядати як сукупність суспільних відносин у сфері реалізації конституційних прав і свобод громадян щодо вирішення питань місцевого значення, забезпечення народовладдя на рівні місцевого самоврядування.

Важливим для теоретичного осмислення проблем утвердження інституту політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні є питання забезпечення колективної відповідальності в умовах реалізації принципу колегіального прийняття рішень представницькими органами місцевого самоврядування, якими є місцеві ради. Відповідно постає питання можливості забезпечення реалізації механізмів колективної відповідальності в межах політичної відповідальності. Складність полягає в розмежуванні форм і механізмів такої відповідальності за критерієм наявності юридичних підстав та за їх відсутністю. Вочевидь це відкриває перспективи для поглиблення знань щодо визначення форм і механізмів впливу жителів територіальної громади, інститутів громадянського суспільства на органи та посадових осіб місцевого самоврядування щодо відповідності їх діяльності очікуванням громадян, об'єктам представників владних повноважень. Такий підхід може бути покладений в основу класифікації форм і механізмів політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні, що передбачається зробити в подальших дослідженнях.

Таким чином, концептуальні засади утвердження політичної відповідальності в місцевому самоврядуванні мають бути визначені на основі врахування комплексу теоретичних положень різних галузей знань як публічного управління, так і політології, права, соціології, психології. Застосування міждисциплінарного підходу дозволить отримати необхідні знання для поглиблення розуміння ролі та місця політичної відповідальності в розвитку публічно-владних відносин, державотворчих процесів. Для розкриття аспектів, пов'язаних з публічним управлінням, особливо цікавими є такі питання: формування стандартів, чітких вимог до звітності, здійснення контролю як важливої умови для регулювання процесу реалізації владних повноважень органів публічної влади та публічних службовців, зокрема стосовно органів та посадових осіб місцевого самоврядування; реалізація механізмів відповідальності на засадах зміцнення моральних настанов сучасної демократичної держави у публічних службовців як ключового складника системи цінностей управлінської діяльності.

Результати дослідження підтверджують перспективність подальшого розкриття такої характеристики політичної відповідальності, як належність до певних стандартів, принципів, що впливають на регулювання публічно-владних відносин та визначають ціннісні засади розвитку державного управління, місцевого самоврядування. Розкриття сутності впливів інституту політичної відповідальності на розвиток місцевого самоврядування через проблематику дієвості принципів місцевого самоврядування, впровадження сучасних стандартів у цій сфері, зокрема принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні, дозволить сформулювати теоретичні та практичні основи для утвердження відповідального управління в системі місцевого самоврядування. Передусім ідеться про розгляд політичної відповідальності як ціннісного принципу управління на місцевому рівні,

принципу місцевого самоврядування. Таке бачення спирається на те, що політичну відповідальність пов'язують із виконанням не кодифікованих, а конвенційно встановлених норм, тобто договірних [3, с. 61].

Політична відповідальність пов'язує між собою такі поняття, як «легітимність», «народовладдя», «відповідальність», «моральність», «справедливість», «зобов'язання», «обов'язок», «прозорість», «відкритість», «довіра до влади» тощо, які характеризують таку категорію, як «демократія». Перелічені поняття умовно можна позначити знаком плюс як такі, що позитивно впливають на розвиток місцевого самоврядування. Відповідно можна виокремити низку понять зі знаком мінус, до яких належать: «безвідповідальність», «несправедливість», «делегітимізація», «дискреційність повноважень», «закритість», «корупція», «безконтрольність» тощо. Отже, політична відповідальність може розглядатися як системоутворююча категорія, яка характеризує і розкриває рівень розвитку ціннісних принципів демократичного управління, рівень орієнтування влади на правові, соціальні, моральні норми, поширені у відповідному суспільстві, рівень управлінської культури. Можна говорити, що політична відповідальність має розглядатися у взаємозв'язку з такими категоріями, як «свобода», «мораль», «право», «гарантії» і може бути віднесена до основних категорій, які розкривають сутність сучасних тенденцій розвитку демократичного, відповідального управління.

Дослідження політичної відповідальності в умовах розвитку місцевої демократії, розкриття самоврядного змісту в її забезпеченні відкривають нові перспективи для обґрунтування теоретичних та практичних засад розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Потребують розгляду питання місцевих виборів, місцевого референдуму, місцевих ініціатив тощо в забезпеченні політичної відповідальності. Також важливим науковим завданням є подальше дослідження функцій політичної відповідальності в забезпеченні реалізації форм місцевої демократії, комунікації між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та жителями територіальної громади.

Список використаних джерел / List of references

1. **Балуцька Л.** Сутність політичної відповідальності: часова тривимірність та суб'єктно-об'єктні особливості / Леся Балуцька // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. «Філосо. науки». – 2011. – Вип. 14. – С. 166 – 174 [Balutska L. Sutnist politychnoi vidpovidalnosti: chasova tryvymirnist ta subiektno-obiektni osoblyvosti / Lesia Balutska // Visn. Lviv. un-tu. Ser. «Filos. nauky». – 2011. – Vyp. 14. – С. 166 – 174].

2. **Голинська Х. О.** Партиїно-політична відповідальність: зарубіжний та український досвід : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Голинська Христина Олегівна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2010. – 18 с. [Holynska Kh. O. Partiino-politychna vidpovidalnist: zarubizhnyi ta ukrainskyi dosvid : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Holynska Khrystyna Olehivna ; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. – Kyiv, 2010. – 18 s.].

3. **Мельник Ю. П.** Політична відповідальність: теоретичні підходи до аналізу поняття в науковій літературі / Ю. П. Мельник // Грані. – 2013. – № 3(95) березень. – С. 59 – 63 [Melnyk Yu. P. Politychna vidpovidalnist: teoretichni pidkhody do analizu poniattia v naukovi literaturi / Yu. P. Melnyk // Hrani. – 2013. – № 3(95) berezen. – S. 59 – 63].

4. **Про політичну відповідальність в Україні** : проект закону України від 9 квіт. 2010 р. № 6286. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_04_09/JF4UM00A.html [Pro politychnu vidpovidalnist v Ukraini : proekt zakonu Ukrainy vid 9 kvit. 2010 r. № 6286. – Rezhym dostupu : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_04_09/JF4UM00A.html].

5. **Торяник В. М.** Взаємна політична відповідальність державної влади і громадянина в сучасній правовій державі : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Торяник Володимир Миколайович ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Дніпропетровськ, 2006. – 17 с. [Torianyk V. M. Vzaiemna politychna vidpovidalnist derzhavnoi vlady i hromadianyna v suchasni pravovi derzhavi : avtoref. dys. ... kand. polit. nauk : 23.00.02 / Torianyk Volodymyr Mykolaiovych ; Dnipropetr. nats. un-t. – Dnipropetrovsk, 2006. – 17 s.].

Надійшла до редколегії 26.01.17

Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 1(32)